



**Syddansk Universitet**

## **Offentlighed om offentligt ejede virksomheder i Danmark**

Mortensen, Bent Ole Gram

*Published in:*  
Nordisk Administrativt Tidsskrift

*Publication date:*  
2015

*Document version*  
Også kaldet Forlagets PDF

*Citation for pulished version (APA):*  
Mortensen, B. O. G. (2015). Offentlighed om offentligt ejede virksomheder i Danmark. Nordisk Administrativt Tidsskrift, 92(1), 5-23.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Offentlighed om offentligt ejede virksomheder i Danmark

*Af Bent Ole Gram Mortensen, professor, Juridisk Institut,  
Syddansk Universitet*

Refereevurderet

## 1. Indledning

Den 1. januar 2014 trådte en ny offentlighedslov<sup>1</sup> (i det følgende blot offentlighedsloven) i kraft i Danmark. Loven afløste en lov fra 1985 (i det følgende den tidligere offentlighedslov),<sup>2</sup> der igen var en afløser for Danmarks første egentlige offentlighedslov fra 1970.<sup>3</sup>

Tilblivelsen af den nye offentlighedslov strakte sig over et længere forløb. En særlig kommission – offentlighedskommissionen – blev nedsat i 2002. Denne leverede en betænkning i 2009,<sup>4</sup> og året efter blev et lovforslag fremsat.<sup>5</sup> Lovforslaget bortfaldt dog, da det ikke nåede at blive vedtaget inden valget til Folketinget i september 2011. I 2012 blev der indgået en politisk aftale mellem regeringen og to oppositionspartier,<sup>6</sup> der udmøntedes i et lovforslag primo 2013.<sup>7</sup> Dette forslag blev endeligt vedtaget den 4. juni 2013 med ikrafttræden den 1. januar 2014.

Som udgangspunkt er det kun offentlige myndigheder, der er omfattet af reglerne om offentlighed. Det er dog en regel med væsentlige modifikationer. Kravet om offentlighed udstrækkes i et vist omfang også til såvel privatejede som til offentligt ejede virksomheder, der blot er organiseret i privatretlige former (såkaldt selskabsgørelse eller firmatisering).<sup>8</sup> Således har offentlighedsloven gennem mange år indeholdt bestemmelser, der udvider lovens anvendelsesområde til også at gælde visse energiselskaber, uanset om de har været i privat eller offentligt eje og uanset organisationsform. Ligeledes indeholder miljøaktindsigtsloven,<sup>9</sup> sundhedsloven<sup>10</sup> og persondataloven<sup>11</sup> også krav om offentlighed også i privatejede virksomheder. Disse bestemmelser er baseret på den bagvedliggende EU-regulering.<sup>12</sup>

I de senere år er mange offentlige virksomheder blevet placeret i privatretlige selskabsformer eller i lignende konstruktioner. På mange måder havner disse virksomheder i en gråzone mellem et offentligretligt hensyn til borgernes krav på indsigt

i det offentliges gøren og laden og på den anden side hensynet til en virksomheds styring og effektive ageren på markedet.

### 1.1. Ændringer med den nye offentlighedslov

Med den nye offentlighedslov er der sket ændringer især i forhold til bestemmelser om udtræk for databaser, en udvidelse af notatpligten, stramning af svarfrister og lovfæstning af meroffentlighedsprincippet. Derudover har det været hensigten at gøre det lettere at søge om aktindsigt, mens mulighederne for aktindsigt i forvaltningens ministerbetjening og i ministrenes kalendere begrænses. Især disse begrænsninger har medført en del kritik.

Endelig er der sket en udvidelse af lovens anvendelsesområde til også at omfatte visse offentligt ejede selskaber organiseret i privatretlige former. Det sidste forhold er relevant i forhold til denne artikel, der omfatter en analyse af, hvad de nye regler betyder for offentlighedens indsigt med selskaber og driftsvirksomheder generelt, der helt eller delvist er ejet af offentlige myndigheder, eller på anden vis har en offentlig-retlig karakter.<sup>13</sup> Det fremgår af den politiske aftale af 3. oktober 2013, at parterne bag forliget lagde vægt på at udvide kredsen af de institutioner og selskaber, der er omfattet af loven. Det har således været et væsentligt element bag den nye danske offentlighedslov.

### 1.2. Offentlighed som udgangspunkt

Offentlighedsloven er den generelle (horisontale) regulering af offentlighed i den danske forvaltning. Loven fastslår et udgangspunkt om offentlighed i den danske forvaltning, jf. lovens § 7:<sup>14</sup>

Enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter med de i §§ 19-35 nævnte undtagelser

- 1) alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, og
- 2) indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

Stk. 3. Retten til aktindsigt efter stk. 2, nr. 1, i et dokument, der er afsendt af myndigheden m.v., gælder først fra dagen efter afsendelsen af dokumentet.

Med kravet om, at dokumenterne skal være indgået til eller oprettet som led i administrativ sagsbehandling undtages dokumenter, som et organ blot opbevarer eller som på anden måde ikke har været underlagt en egentlig sagsbehandling. Begrebet »dokumenter« må forstås bredt og vil i reglen også omfatte e-mails og sms.<sup>15</sup>

Lovens kapitel 5 (§§ 19-35) indeholder undtagelserne til hovedreglen om offentlighed. Undtagelserne omfatter afgrænsning i forhold til visse sagstyper (§§ 19-22), visse dokumenter (§§ 23-27), visse faktiske oplysninger og faglige vurderinger (§§ 28-29) og visse oplysninger (§§ 30-35).

### 1.3. Særlige myndighedsområder

Der findes andre love, der for særlige myndighedsområder modificerer eller supplerer offentlighedslovens regler. Det gælder f.eks. reglerne i forvaltningsloven<sup>16</sup> om partsrettigheder og tavshedspligt, bestemmelserne i miljøoplysningsloven, bestemmelserne i sundhedslovens kapitel 8 samt reglerne i kapitel 5 i konkurrenceloven<sup>17</sup>

om aktindsigt i konkurrencesager. Offentlighedsloven suppleres endvidere især af persondataloven, der er en implementering af persondatadirektivet.<sup>18</sup>

Disse bestemmelser vil ikke blive behandlet i nærværende artikel, der udelukkende omhandler offentlighedsloven. Den praktiske gennemførelse af aktsigt behandles heller ikke. Reglerne herfor er udmøntet bl.a. i lovens kapitel 5 og i bekendtgørelsesform.<sup>19</sup>

## 2. Hvem omfattes af den nye offentlighedslov

Udgangspunktet i dansk ret er, at tredjemands ret til indsigt reguleres af offentlighedsloven. Er man derimod part i en sag ved forvaltningen, reguleres retten til partsindsigt af kapitel 4 i forvaltningsloven.<sup>20</sup>

### 2.1. Hovedreglen i offentlighedslovens § 2

Offentlighedsloven finder som hovedregel anvendelse på »al virksomhed, der udøves af myndigheder inden for den offentlige forvaltning«, jf. lovens § 2. Med begrebet »al virksomhed« omfattes ikke blot traditionelle afgørelsessager men tillige anden virksomhed, herunder især faktisk forvaltningsvirksomhed indenfor bl.a. offentlig forsyning, social- og sundhedsvæsenet samt undervisning.<sup>21</sup>

Hele den offentlige forvaltning omfattes, uanset om der er tale om en forvaltningsmyndighed på statslig, regional eller kommunal niveau. Også særlige forvaltningsmyndigheder som rekursmyndigheder med erklæret uafhængighed, Nationalbanken og menighedsråd omfattes. Også de såkaldte selvstændige offentlige virksomheder,<sup>22</sup> som f.eks. Danske Statsbaner (DSB) og den danske transmissionssystemoperatør<sup>23</sup> (Energinet.dk),<sup>24</sup> omfattes af offentlighedslovens § 2.<sup>25</sup> Modsætningsvis omfattes offentligt ejet virksomhed drevet i privatretlige organisationsformer ikke af bestemmelsen i § 2. Der lægges i dansk ret således vægt på et formelt eller organisatorisk kriterium (er der tale om en forvaltningsmyndighed), mens der ikke lægges vægt på et materielt eller funktionelt kriterium (om der udøves forvaltningsvirksomhed). Sidstnævnte kriterium kan dog anvendes som supplement ved tvivl om, hvorvidt en konkret organisation er omfattet af det formelle kriterium.

Domstolene og Folketinget med tilhørende institutioner omfattes ikke af forvaltningsloven.<sup>26</sup> De er ikke en del af forvaltningen.

### 2.2. Udvidelse af anvendelsesområdet

I offentlighedslovens §§ 3-6 udvides udgangspunktet i § 2 for lovens anvendelsesområder. Bl.a. inddrager § 3, stk. 1, selvejende institutioner, foreninger, fonde m.v. oprettet ved lov eller oprettet på privatretligt grundlag men med offentligretlige opgaver, tilsyn mv. Af særlig interesse for denne artikel er dog bestemmelserne om energivirksomhed (§ 3, stk. 2) og selskaber overvejende ejet af offentlige myndigheder (§ 4).

Endvidere findes der en række love, der regulerer forholdene for offentlige virksomheder, og som selvstændigt tager stilling til, hvorvidt og i hvilket omfang offentlighedsloven skal gælde for lige netop den konkrete virksomhed, jf. nedenfor under afsnit 6.

### 3. Offentlighedslovens udvidede anvendelsesområde

Bestemmelserne i offentlighedslovens §§ 3-5 udvider offentlighedslovens anvendelsesområde på særlige områder (i det følgende betegnet som det *udvidede anvendelsesområde*). I det følgende gennemgås indenfor det udvidede anvendelsesområde de særlige bestemmelser om energiselskaber (§ 3, stk. 2) og selskaber overvejende ejet af offentlige myndigheder (§ 4).

Derimod vil der ikke ske en behandling af de særlige organisationer, der er omfattet af offentlighedslovens § 3, stk. 1 (særlige selvejende institutioner og danske kommuners og regioners interesseorganisationer) samt selskaber mv., der har fået delegeret offentligretlig afgørelseskompetence (§ 5).<sup>27</sup>

#### 3.1. Energivirksomheder

Det følger af offentlighedslovens § 3, stk. 2, at loven bortset fra bestemmelserne i §§ 11 og 12 og §§ 15-17 også finder »anvendelse på al virksomhed, der udøves af

- 1) elforsyningsvirksomheder, der producerer, transmitterer eller distribuerer elektricitet ved spænding på 500 V eller derover,
- 2) selskaber, institutioner, foreninger m.v., der driver naturgasforsyningsvirksomhed, og
- 3) kollektive varmforsyningsanlæg, som er omfattet af varmforsyningsloven og har en kapacitet på mere end 10 MJ/s.«

De virksomheder, der omfattes af de tre ovenfor anførte grupper, omfatter både offentligt- og privatejede virksomheder. De største elproducenter i Danmark er det svenskejede Vattenfall A/S<sup>28</sup> og den danske virksomhed DONG Energy A/S, der primært ejes af den danske stat (ca. 81 pct.) og med investeringsbanken Goldman Sachs (USA) som en større mindretalsaktionær (ca. 19 pct.).

Bestemmelsen i § 3, stk. 2, er en direkte videreføring af bestemmelserne i den tidligere offentlighedslovs § 1, stk. 2.<sup>29</sup> Udvidelsen omfatter energiselskaber på baggrund af karakteren af deres aktiviteter uanset organisationsform og ejerskab. Privatejede selskaber er således også omfattet. Det gælder også selskaber oprettet på privatretligt grundlag som f.eks. kapitalselskaber.

Bestemmelsen var med i den tidligere offentlighedslov fra 1985. Derimod fandtes den ikke i den ovenfor omtalte offentlighedslov fra 1970. Heller ikke i Offentlighedsudvalgets betænkning,<sup>30</sup> der lå til grund for den tidligere offentlighedslov fra 1985, var en sådan bestemmelse medtaget. Bestemmelsen var et resultat af en almindelig politisk interesse for at inddrage de større virksomheder på el-, naturgas-, og varmforsyningsområdet under offentlighedsloven.<sup>31</sup>

Siden bestemmelsens indførelse er såvel elforsyningssektoren som naturgasforsyningssektoren blevet liberaliseret bl.a. med henblik på at inddrage el og naturgas i EU's indre marked. Disse to sektorer har i modsætning til de af offentlighedslovens § 3, stk. 2, nr. 3 omfattede kollektive varmforsyningsanlæg (primært fjernvarmeanlæg) ikke længere karakter af monopolvirksomhed. I stedet opdeles disse sektorer i konkurrenceudsatte aktiviteter (produktion og handel) og ikke-konkurrenceudsatte aktiviteter (netaktiviteter, der reelt udgør naturlige monopoler).<sup>32</sup> Efter ordlyden i

offentlighedsloven er en konkurrenceudsat aktivitet som f.eks. elproduktion dog stadig omfattet af offentlighedsloven.

Ikke alle virksomheder inden for de pågældende sektorer er omfattet af offentlighedsloven. Det gælder de virksomheder, der ikke falder ind under definitionen i offentlighedslovens § 3, stk. 2, nr. 1-3 i kraft af, at de ikke beskæftiger sig med de nævnte aktiviteter. Det gælder f.eks. holdingselskaber og serviceselskaber. Se hertil Ombudsmandens udtalelse om 3 elskaber, der ikke blev anset for værende omfattet af ordlyden af § 3, stk. 2, nr. 1 (dengang § 1, stk. 2, nr. 1).<sup>33</sup> Ét selskab var et holdingselskab, det andet var et handelsselskab og det tredje et administrationselskab. Ombudsmanden sluttede modsætningsvis på baggrund af en ordlydsfortolkning. Ombudsmanden lagde vægt på, at bestemmelsen udgjorde en undtagelse til udgangspunktet om, at alene den offentlige forvaltning er omfattet og dermed må fortolkes snævert. Ligeledes lagde ombudsmanden vægt på, at forarbejderne til bestemmelsen ikke behandlede spørgsmålet, om et selskab ikke udøver den omhandlede virksomhed, men dog ejer selskaber, der er omfattet.

I forbindelse med liberaliseringen i slutningen af 1990'erne valgte det danske Folketing ikke at ændre på bestemmelsen. I forbindelse med behandlingen af forslag til ny elforsyningslov<sup>34</sup> blev det udelukkende tilkendegivet, at ressortministeren sammen med justitsministeren ville overveje bestemmelsen.<sup>35</sup>

Hverken i den seneste betænkning fra 2009 eller i bemærkningerne til lovforslaget til den nye offentlighedslov diskuteres betimeligheden af at underlægge privatejede virksomheder, der driver en konkurrenceudsat virksomhed, en generel offentlighed. Det må ellers anses for en anormalitet. I betænkningen til offentlighedsloven anbefales det eksplicit at opretholde de eksisterende regler på grund af disse energiforsyningsvirksomheders »væsentlig samfundsmæssig betydning«. En udvidelse af bestemmelserne til også at omfatte andre forsyningsvirksomheder generelt blev dog afvist ud fra en betragtning om, at mange af disse virksomheder i kraft af andre regler allerede ville være omfattet af offentlighedsloven.<sup>36</sup>

Energinet.dk, der driver el- og naturgastransmissionsanlæg, er omfattet af offentlighedsloven, jf. dennes § 3, stk. 2, nr. 1 og 2. Dette følger dog allerede af § 17 i Energinet.dk-loven, hvorefter bl.a. offentlighedsloven gælder for Energinet.dk og virksomhedens helejede datterselskaber.

### 3.1.1. Bestemmelsens anvendelse i praksis

Der findes ingen registre eller lignende over, i hvilket omfang bestemmelserne i § 3, stk. 2 har fundet anvendelse. Det er som sådan ikke muligt at sige noget kvalificeret herom uden foretagelse af mere omfattende undersøgelser, der dog falder udenfor rammerne af denne artikel. Henvendelse til nogle få aktører i energisektoren giver indtryk af, at der dog kommer nogle henvendelser, der ekspederes problemløst med skyldig respekt af eventuelle forretningshemmeligheder, jf. nedenfor under afsnit 4.1.

I forhold til fjernvarmesektoren er det blevet oplyst, at aktindsigtsanmodninger primært er kommet fra pressen og har vedrørt bestyrelsernes forbrug på forplejning og rejser.

### 3.1.2. Aktindsigt hos myndigheder

Energivirksomheder i Danmark er i betydeligt omfang underlagt myndighedskontrol f.eks. med prissætningen, ligesom der i et vist omfang skal indhentes myndighedsgodkendelser til anlægsprojekter. Forskellige danske myndigheder ligger derfor inde med omfattende materiale på de enkelte energivirksomheder, og det hænder, at en

aktindsigtsanmodning vedrørende en energivirksomheds forhold rettes mod en myndighed. Denne myndighed er underlagt offentlighedsloven, og materialer hos myndigheden er derfor underlagt offentlighed efter de almindelige regler, uanset om energivirksomheden i øvrigt er omfattet af offentlighedslovens § 3, stk. 2.

Der findes en række eksempler på, at der har været søgt aktindsigt i energivirksomheders forretningsforhold via energimyndigheder. Blandt eksemplerne findes Haderslev Kraftvarmeværk A/S' prisfastsættelse for affaldsvarme,<sup>37</sup> E.ON Produktion Danmark A/S' anmeldelser vedrørende priser, budgetter, regnskaber og priseftersvisninger for visse fjernvarmeværker,<sup>38</sup> materiale vedrørende metodegodkendelse af Energinet.dk's nødkoncept 2007, 2008 og 2009<sup>39</sup> samt en klage over Energitilsynets tilkendegivelse af 20. juni 2011 om tariffer og adgangsvilkår til det danske opstrøms-system i Nordsøen.<sup>40</sup> I disse sager er det ikke pressen, der beder om aktindsigt, men organisationer (herunder en kommune) med økonomiske interesser i de sager, der ønskedes aktindsigt i.

Det er bl.a. beskyttelse af oplysninger om forretningsforhold, der er relevant, når der søges aktindsigt hos myndigheder. En generel beskyttelse heraf findes i offentlighedslovens § 30, der er nærmere omtalt nedenfor under afsnit 4.1.

### 3.2. Visse selskaber

Hidtil har offentligt ejede selskaber, der er etableret på privatretligt grundlag (f.eks. et aktieselskab), som udgangspunkt ikke været omfattet af offentlighedsloven, fraset de ovenfor omtalte energiforsyningsselskaber. Der har dog siden midten af 1990'erne været særlige regler om udvidet offentlighed for statslige aktieselskaber, der har underlagt disse selskaber offentlighedskrav svarende til børsnoterede selskaber.<sup>41</sup> Med § 4 i den nye offentlighedslov er offentlighedsloven udvidet til at omfatte selskaber, der i overvejende grad er ejet af offentlige myndigheder, jf. nærmere nedenfor.

#### 3.2.1. Definition på begrebet »selskab«

Offentlighedsloven indeholder ikke selv nogen definition på begrebet »selskab«. En sådan findes imidlertid i bemærkningerne til § 4 i forslaget til den nye offentlighedslov: *»Ved selskaber forstås juridiske personer med en formue adskilt fra det offentlige formue, der driver forretningsmæssig virksomhed. Dermed omfattes bl.a. aktieselskaber og anpartsselskaber omfattet af selskabsloven. Endvidere omfattes selskaber, der er omfattet af lov om visse erhvervsdrivende virksomheder, der gælder for enkeltmandsvirksomheder, interessentskaber, kommanditselskaber, andelsselskaber (andelsforeninger) samt andre selskaber og foreninger med begrænset ansvar, som ikke er omfattet af selskabsloven eller lov om erhvervsdrivende fonde.«*

Det er med denne definition de almindelige privatretlige organisationsformer, der tænkes på.

#### 3.2.2. Selskaber overvejende ejet af offentlige myndigheder

Med den nye offentlighedslov blev der i § 4, stk. 1 indført en bestemmelse, hvorefter offentlighedsloven, bortset fra bestemmelserne i §§ 11 og 12 og §§ 15-17, finder »anvendelse på al virksomhed, der udøves af selskaber, hvis mere end 75 pct. af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder. Det gælder dog ikke børsnoterede selskaber og disses datterselskaber.«

Tidligere har offentligt ejede selskaber, der blev placeret i f.eks. et aktieselskab ikke været anset for omfattet af offentlighedsloven og er stadig ikke omfattet af hovedreglen i § 2. Med den nye bestemmelse er der sket en væsentlig udvidelse af, hvilke offentlige virksomheder der omfattes af offentlighedsloven. Dels er mange danske kommunale forsyningsvirksomheder blevet firmatiserede og placeret i bl.a. kapitalselskaber,<sup>42</sup> dels ejer den danske stat en del virksomheder organiseret i selskabsform.<sup>43</sup>

Forslaget til denne udvidelse kom fra Offentlighedskommissionen, der i sin betænkning anførte, at der med udlægningen af visse centrale samfundsopgaver til offentligt ejede selskaber samtidig medfører, »at offentlighedens, herunder pressens adgang til gennem reglerne om aktindsigt at følge med i løsningen af de enkelte opgaver og ressourceforbruget i forbindelse hermed, afskæres eller begrænses væsentligt,« i forhold til, hvad der var gældende, da opgaverne blev udført af forvaltningen. Det er tale om en balancering mellem hensynet til offentlighedens krav på indsigt og hensynet til at selskaberne skal kunne drives på markedsvilkår.<sup>44</sup>

### 3.2.3. Børsnoterede selskaber

Sker der en børsnotering af et selskab, vil det allerede af den grund ikke længere være omfattet af offentlighedsloven, jf. dennes § 4, stk. 1, 2. pkt. Det skyldes børsnoterede selskabers pligt til at offentliggøre oplysninger, der må antages at kunne påvirke kursen på de offentligt handlede aktier, jf. kapitel 7 og 10 i værdipapirhandelsloven.<sup>45</sup> Det kunne medføre, at alt, hvad der blev givet aktindsigt i efter offentlighedsloven samtidig skulle offentliggøres i form af en fondsbørsmeddelelse.<sup>46</sup> Almindeligvis har børsen fastsat et loft på 75 pct. ejerandel for en hovedaktionær for at kunne notere en aktie.<sup>47</sup> Allerede af den grund får bestemmelsen næppe selvstændig betydning.

### 3.3. Undtagelserne §§ 11, 12, 15-17

De under punkterne 3.1.-3.2. dele af det udvidede anvendelsesområde bliver ikke omfattet af alle offentlighedslovens bestemmelser. Både § 3, stk. 2 og § 4, stk. 1 anfører, at nok finder offentlighedsloven anvendelse, men »bortset fra bestemmelserne i §§ 11 og 12 og §§ 15-17«.

Bestemmelserne i §§ 11-12 indeholder krav på sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser (*datasammentræk*) samt krav på en beskrivelse af de typer af oplysninger, der indgår i en database, hvilket grundlag oplysningerne bygger på, og oplysninger om, hvilke formater en database anvender (*databeskriivelse*).

Bestemmelserne i §§ 15-17 omfatter tre forpligtelser, det er designet til at sikre en øget gennemsigtighed hos offentlige myndigheder. Efter § 15 skal dokumenter, »der er modtaget eller afsendt af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed« journaliseres, i det omfang dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt (*journaliseringspligt*). I § 16 findes et krav om, at økonomi- og indenrigsministeren respektive justitsministeren kan pålægge henholdsvis kommuner og ministerielle departementer samt nærmere angivne underliggende styrelser og direktorater at udfærdige »en fortegnelse over dokumenter, der den pågældende dag er modtaget hos eller afsendt af myndigheden« (*postlistepligt*). Efter § 17 skal ministerielle departementer og underliggende styrelser og direktorater og uafhængige nævn og råd samt den centrale for-



valtning i kommunerne og regionerne på egen hjemmeside give borgerne information om sin virksomhed (*aktiv informationspligt*).

Det er således primært reglerne om aktindsigt (§ 7) og notatpligt (§ 13), der finder anvendelse i forbindelse med udvidelsen af offentlighedslovens område. Det er dermed ikke helt uden betydning, om et organ omfattes af hovedreglen i offentlighedslovens § 2 eller af en af bestemmelserne om det udvidede anvendelsesområde.

#### 4. Generelle bestemmelser af betydning for offentlige virksomheder

Offentlighedsloven indeholder en række bestemmelser, som offentlige myndigheder kan eller burde kunne efterleve. En række af de bestemmelser finder dog også anvendelse på virksomheder omfattet af udvidelsen i offentlighedslovens §§ 3-6. I de følgende behandles de væsentligste bestemmelser.

##### 4.1. Private forhold og erhvervshemmeligheder

Ikke alle oplysninger er tilgængelige efter offentlighedsloven. Bl.a. omfatter retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 30 ikke retten til aktindsigt i oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold samt tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold el.lign., for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at anmodningen ikke imødekommes. Denne bestemmelse skal bl.a. hindre, at virksomheder får forretningshemmeligheder mv. videregivet til konkurrenter med deraf følgende økonomisk skade. Der er en formodning for, at videregivelse af sådanne oplysninger vil kunne medføre økonomisk skade.<sup>48</sup>

F.eks. på energiområdet er mange almindelige kommercielle virksomheder omfattet af det udvidede anvendelsesområde. Sådanne virksomheder er i en reel konkurrencesituation og har en saglig grund til at hemmeligholde forretningsmæssige forhold for konkurrenterne. For sådanne virksomheder omfattet af det udvidede anvendelsesområde kan bestemmelsen/erne i § 30 så fungere som en undtagelse til undtagelsen.

Konkurrenceudsættelse og liberalisering til trods synes det klart, at f.eks. elproduktion aldrig er blevet en helt normal sektor. Således fremgår det stadig af den danske kraftværksbekendtgørelse<sup>49</sup> udstedt med hjemmel i elforsyningsloven, at skrotning af elproduktionsanlæg på 25 MW eller derover kun kan ske med tilladelse fra Energistyrelsen, og kun hvis denne finder, at det kan ske, uden at forsynings sikkerheden herved forringes i betydelig grad. Netop denne bestemmelse blev anvendt i en afgørelse til Vattenfall A/S, der havde ansøgt om lukning af Fynsværkets blok 7 (410 MWel) pr. 1. maj 2016.<sup>50</sup> Der blev i en aktskrivelse givet afslag på lukning med henvisning til dels forsynings sikkerhed med elektricitet, der tilsagde en lukning tidligst i 2017, og forsynings sikkerheden med fjernvarme, der tilsagde en lukning tidligst i 2019. Elproduktion er således ikke mere liberaliseret, end at producenterne ikke kan lukke egne produktionsanlæg efter normale kommercielle betragtninger.

Det er ikke kun egne oplysninger, en virksomhed omfattet af offentlighedsloven kan blive bedt om aktindsigt i. F.eks. i forbindelse med udbudssituationer kan forsyningsvirksomheder omfattet af offentlighedslovens § 3, stk. 2, være kommet i besiddelse af oplysninger om konkrete virksomheders forhold, som konkurrenterne kunne have en interesse i. Det er i første omgang overladt til den pågældende forsynings-

virksomhed konkret at vurdere, hvilke oplysninger, der er omfattet af offentlighedslovens § 30, og hvilke der ikke er. Den pågældende forsyningsvirksomhed kan naturligvis sende en aktindsigtsanmodning i høring hos den berørte virksomhed, men forsyningsvirksomheden skal selv træffe afgørelsen. Og man må så håbe, at forsyningsvirksomheden har den fornødne indsigt hertil eller konkret skaffer sig den. Mange forsyningsvirksomheder er ganske små uden en fast stab af jurister med offentligretlig indsigt.<sup>51</sup>

Praksis på området stammer fra de forskellige administrative rekursmyndigheder, der behandler klager over manglende aktindsigt, jf. nedenfor under afsnit 4.4.<sup>52</sup>

Denne begrænsning i den nye offentlighedslov om private forhold samt drifts- og forretningsforhold svarer til en bestemmelse i den tidligere offentlighedslovs § 12, stk. 1, nr. 1 og 2. Der er således ikke tale om nogen nyhed.

#### 4.2. Tavshedspligten

Det følger af offentlighedslovens § 35, at pligten »til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hvern.« En egentlig selvstændig bestemmelse om tavshedspligt findes ikke i offentlighedsloven.

Den almindelige offentligretlige bestemmelse om tavshedspligt findes således i forvaltningslovens § 27, hvorefter der er tavshedspligt med hensyn til en oplysning, når det er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til bestemte offentlige eller private interesser.<sup>53</sup> Disse hensyn og interesser kan bl.a. omfatte enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold, private virksomheders forretningshemmeligheder samt oplysninger, som det er nødvendigt at hemmeligholde for at varetage væsentlige hensyn til det offentlige økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentlige forretningsvirksomhed. Forvaltningsloven har imidlertid en snævrere afgrænsning end offentlighedsloven. Forvaltningsloven omfatter efter dennes § 1, stk. 1 og 2 alle *dele* af den offentlige forvaltning (det organisatoriske anvendelsesområde), herunder for al virksomhed, der udøves af selvejende institutioner, foreninger, fonde m.v., der er oprettet ved lov eller i henhold til lov, og selvejende institutioner, foreninger, fonde m.v., der er oprettet på privatretligt grundlag, og som udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og er undergivet intensiv offentlig regulering, intensivt offentlig tilsyn og intensiv offentlig kontrol. Det svarer til afgrænsningen i offentlighedslovens § 2.<sup>54</sup> Derimod har forvaltningsloven i modsætning til offentlighedsloven ikke bestemmelser, der udvider anvendelsesområdet til visse privatretlige organisationsformer, og f.eks. offentligt ejede aktieselskaber vil ikke være omfattet af forvaltningsloven, medmindre der lovgivningsmæssigt er taget eksplicit stilling hertil.<sup>55</sup>

Det bemærkes, at særlige regler om tavshedspligt også kan findes i særlovgivning. Se således sundhedslovens kapitel 9.

#### 4.3. Begrundelsespligt og klagevejledning

I dansk ret eksisterer der et generelt krav om begrundelse ved myndighedsafgørelser i forvaltningslovens §§ 22-24, hvor adressaten ikke får fuldt medhold. Begrundelsespligten eksisterer formelt kun ved afgørelser, der leveres skriftligt, jf. lovens § 22. Da en adressat imidlertid på anfordring kan kræve afgørelsen på skrift efter § 23, må begrundelsespligten siges af være hovedreglen.

Principielt set er en beslutning vedrørende aktindsigt en processuel beslutning, men beslutningen herom betragtes som en forvaltningsafgørelse og skal hermed overholde de almindelige sagsbehandlingsregler, herunder begrundelsespligten i forhold til den aktindsigtsøgende, der anses for part i aktindsigtssagen.<sup>56</sup>

Denne begrundelsespligt knytter sig imidlertid til forvaltningsloven og ikke til offentlighedsloven, der ikke indeholder krav om begrundelse fraset en særregel i § 39, stk. 2, vedrørende sagsbehandlingstiden, jf. kort nedenfor under afsnit 4.4. Kun organer, der falder ind under forvaltningslovens regler, jf. den omtalte afgrænsning ovenfor under afsnit 4.2., vil således være forpligtet til at give en begrundelse i forbindelse med afslag på aktindsigt.

De virksomheder, der kun omfattes af det udvidede anvendelsesområde og ikke tillige det organisatoriske anvendelsesområde for forvaltningsloven, vil imidlertid ikke være underlagt en begrundelsespligt. Igen er det således ikke uden betydning, om et organ alene omfattes af hovedreglen i offentlighedslovens § 2 (svarende til forvaltningslovens organisatoriske afgrænsning) eller af en af bestemmelserne om det udvidede anvendelsesområde.<sup>57</sup>

Tilsvarende kan siges om kravet om klagevejledning, der findes i forvaltningslovens § 25, men ikke i offentlighedsloven.

Det må dog bemærkes, at særlovgivning kan indeholde eksplicitte krav om klagevejledning og begrundelse ved afslag. Det er således tilfældet i miljøaktindsigtslovens § 4, stk. 4.

#### 4.4. Administrativ rekurs

Afgørelser om aktindsigt behandles som anført ovenfor som myndighedsafgørelser. Afgørelser om aktindsigt kan således indbringes for en klageinstans i form af de på området eksisterende administrative rekursmyndigheder.

Af offentlighedslovens § 37 følger, at afgørelser om aktindsigt særskilt kan påklages direkte til den myndighed, der er øverste klageinstans i forhold til den afgørelse eller sag, som anmodningen om aktindsigt vedrører.

Klagen fremsendes til det organ, hvis afgørelse om aktindsigt der klages over. Denne procedure giver mulighed for, at det pågældende organ selv kan genoverveje sin afgørelse og eventuelt omgøre denne (remonstration). Hvis pågældende organ vil fastholde afgørelsen (et helt eller delvist afslag på aktindsigt), skal det snarest og som udgangspunkt senest syv arbejdsdage efter modtagelsen af klagen videresende sagen og dens dokumenter til klageinstansen. Det er krav, som også virksomheder omfattet af lovens udvidede anvendelsesområde er underlagt.

Tager sagsbehandlingen af en aktindsigtsanmodning mere end 14 dage, kan sagsbehandlingstiden særskilt påklages, jf. offentlighedslovens § 39, stk. 1.

Klageinstansen har for øvrigt 20 arbejdsdage efter modtagelsen af en klage over en afgørelse om aktindsigt til at færdigbehandle klagen, medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet ikke er muligt. Klageren skal i givet fald underrettes om grunden til fristoverskridelsen og om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

#### 4.5. Formkrav mv. ved anmodning om aktindsigt

Offentlighedsloven indeholder intet krav om, at den der anmoder om aktindsigt skal *begrunde* sin interesse eller have en særlig interesse heri. Lovens udgangspunkt er tværtimod, at »enhver kan forlange« aktindsigt, det vil sige uden hensyn til interesse,

alder, statsborgerskab med videre.<sup>58</sup> Tilsvarende vil gælde i forhold til offentlige virksomheder.

Offentlighedsloven indeholder ingen *formkrav* i forbindelse med anmodning om aktindsigt. En anmodning om aktindsigt kan således fremsendes skriftligt til den pågældende virksomheds officielle adresse, herunder e-mailadresse. Ligeledes vil man kunne kræve aktindsigt ved telefonisk henvendelse eller personligt fremmøde. Dette forpligter reelt den pågældende offentlige virksomhed til at have de fornødne administrative procedurer til at håndtere en sådan anmodning. Tilsvarende gælder der ingen *legitimationskrav*, hvilket forpligter en organisation omfattet af offentlighedsloven til at acceptere anonyme henvendelser.<sup>59</sup>

Denne retstilstand er en videreførelse af reglerne fra den tidligere offentlighedslov.

#### 4.6. Sanktioner

Offentlighedsloven indeholder i lighed med forvaltningsloven ikke bestemmelser om straf eller erstatningsansvar for manglende overholdelse af lovens bestemmelser.<sup>60</sup> I modsætning hertil indeholder f.eks. persondatalovens kapitel 18 bestemmelser om erstatnings- og strafansvar.

Skal der være tale om strafansvar for overtrædelse af den danske offentlighedslov, kræves der således overtrædelse af andre og strafbelagte bestemmelser, f.eks. reglerne om tavshedspligt, jf. ovenfor under afsnit 4.2.

I mangel af andre regler, må dansk rets almindelige erstatningsret finde anvendelse, hvilket bl.a. forudsætter at et tab dokumenteres, noget der må anses for vanskeligt i den slags sager.<sup>61</sup>

Personalemæssige sanktioner kan ikke udelukkes, men det forudsætter, at den pågældende organisations ledelse ønsker at gøre disse gældende.

Det kan således synes vanskeligt rent juridisk at sanktionere manglende overholdelse af offentlighedsloven. I givet fald må der anlægges retssag med påstand om aktindsigt. En dom herom vil senere kunne gennemtvinges med fogedens hjælp. Dette er en langvarig og dyr proces, der næppe i mange sager vil være reel interesse for.

I det omfang, at ombudsmandsloven finder anvendelse, vil det dog være mulighed for, at Folketingets Ombudsmand udtaler sig om sagen. Det er dog langt fra alle virksomheder under offentlighedslovens udvidede anvendelsesområde, der omfattes af ombudsmandsloven. Således omfatter loven efter § 7 nok alle dele af den offentlige forvaltning, men loven omfatter ikke selskaber mv., der er organiseret på privatretligt grundlag.

### 5. Offentlige virksomheders mulige undtagelse fra offentlighedsloven

Offentlighedsloven indeholder ingen undtagelser for konkrete virksomheder. Derimod undtages visse typer af sager, dokumenter og oplysninger i lovens kapitel 4. Offentlighedslovens § 4, stk. 2 indeholder dog en bestemmelse, der bemyndiger ressortministeren<sup>62</sup> til ved bekendtgørelse at unddrage specifikke selskaber fra offentlighedslovens regler.

Offentlighedslovens § 4, stk. 2: »Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at loven ikke skal finde anvendelse på nærmere angivne selskaber omfattet af stk. 1. I det omfang der er tale om kommunalt eller regionalt ejede selskaber, skal de i 1. pkt. nævnte regler endvidere fastsættes efter forhandling med KL og Danske Regioner.«

Af de specielle bemærkninger til § 4, stk. 2 i lovforslaget<sup>63</sup> fremgår, at to kriterier i almindelighed forudsættes opfyldt, for at en virksomhed kan undtages fra offentlighedens regler. Dels skal »selskaberne udføre opgaver, der ikke har karakter af traditionel forvaltningsvirksomhed«, dels skal »selskaberne udøve virksomhed, der i alt-overvejende grad er konkurrenceudsat«.

Samme sted fremgår det, at afgørelsen må »bero på en konkret bedømmelse i hvert enkelt tilfælde.« Der er således en vis skønsmargin i forbindelse med vurderingen.

Det fremgår tillige af de specielle bemærkninger, at § 4, stk. 2 ikke kan finde anvendelse, såfremt det af anden lov end offentlighedsloven fremgår, at offentlighedsloven skal finde anvendelse for et bestemt selskab. Denne bemærkning er i overensstemmelse med det almindelige princip om *lex specialis*.

Den pågældende ressortminister er efter lovteksten forinden undtagelse af et selskab fra offentlighedslovens regler forpligtet til at forhandle med justitsministeren (ved statslige selskaber), KL (ved kommunale selskaber) eller Danske Regioner (ved et regionsejet selskab).

### 5.1. Offentlige virksomheder konkret undtaget

I perioden mellem lovens vedtagelse og ikrafttræden har der været foretaget en høring af dels samtlige ministerier, dels samarbejdsorganisationerne for de danske kommuner og regioner (henholdsvis KL og Danske Regioner). Høringen har været forestået af Justitsministeriet og har haft til formål at afklare, hvorvidt eksisterende offentligt ejede selskaber skulle være omfattet af offentlighedsloven, forinden denne trådte i kraft. Denne høringsproces var forudsat i de specielle bemærkninger til lovens § 4.

Af de specielle bemærkninger til lovens § 4 fremgår, at § 4, stk. 2 navnlig skal finde »anvendelse i forhold til offentligt ejede selskaber, der ikke udøver forvaltningsvirksomhed, og som udøver virksomhed, der i alt-overvejende grad er konkurrenceudsat. Ved beslutninger om at undtage selskaber i medfør af bestemmelsen i stk. 2, vil det således i almindelighed være en forudsætning, at selskaberne udfører opgaver, der ikke har karakter af traditionel forvaltningsvirksomhed. Endvidere vil det i almindelighed være en forudsætning, at selskaberne udøver virksomhed, der i alt-overvejende grad er konkurrenceudsat. Afgørelsen heraf må bero på en konkret bedømmelse i hvert enkelt tilfælde.«

Det eneste eksempel på en virksomhed, der efter forarbejderne må forventes undtaget fra offentlighedslovens regler i medfør af § 4, stk. 2, er Finansiell Stabilitet A/S med tilhørende datterselskaber.

Konkret er der udstedt en række bekendtgørelser, der hver især undtager konkrete virksomheder:

- Under Transportministeriet:<sup>64</sup> Bornholmstrafikken Holding A/S, Brobizz A/S, Sund & Bælt Partner A/S, Kort og Godt A/S, DSB Ejendomsudvikling A/S, DSB Øresund A/S, Grenaa Havn A/S, Rønne Havn A/S, Nexø Havn A/S og datterselskabet Nexø Havn Udvikling A/S, ADP A/S, inklusiv datterselskaberne Fredericia

- Havn A/S, Fredericia Havn Ejendomme I A/S, Nyborg Havn A/S og Nyborg Havn Ejendomme I A/S, Billund Lufthavn A/S samt Aarhus Lufthavn A/S.
- Under Økonomi- og Indenrigsministeriet:<sup>65</sup> KommuneKredit, KOMBIT A/S, Ejendomsselskabet Lauritzens Plads 1 A/S, Ejendomsselskabet Lautrupparken 40-42 A/S og Ejendomsselskabet Niels Bohrs Allé 185 A/S.
  - Under Erhvervs- og Vækstministeriet:<sup>66</sup> Finansiell Stabilitet A/S og dets datterselskaber, Selskaber, som er direkte eller indirekte ejet af Vækstfonden, Sunstone Life Science Ventures Fund I K/S og de selskaber, som er direkte eller indirekte ejet heraf samt Sunstone Technology Ventures Fund I K/S og de selskaber, som er direkte eller indirekte ejet heraf.
  - Under Finansministeriet:<sup>67</sup> Danske Licens Spil A/S, Danske Spil A/S, Elite Gaming A/S og Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S.
  - Under Uddannelses- og Forskningsministeriet:<sup>68</sup> Bioneer A/S, Dansk Fundamental Metrologi A/S, Dianova A/S, Forskningsinnovation A/S, ITU Business Development A/S, Pre-Seed Innovation A/S, Science Ventures Denmark A/S, Scion DTU A/S, Borean Innovation A/S, Capnova A/S, Pre-Seed Innovation A/S og Syddansk Teknologisk Innovation A/S.

Desuden undtages generelt på Uddannelses- og Forskningsministeriets område innovative iværksættere, jf. § 2, stk. 1, i bekendtgørelse om godkendte innovationsmiljøer og medfinansiering af innovative iværksættere,<sup>69</sup> hvor godkendte innovationsmiljøer på statens vegne har ydet medfinansiering.<sup>70</sup>

Der er således tale om et betydeligt antal selskaber, der er blevet undtaget fra offentlighedslovens regler. Umiddelbart fremstod det ikke tydeligt i lovens bemærkninger, at så mange virksomheder ville blive undtaget.

## 5.2. Begrundelse for undtagelserne

Hvor love følges af bemærkninger med mere eller mindre oplysende begrundelser, findes disse ikke for bekendtgørelser. Imidlertid har disse bekendtgørelser været sendt i høring, og af fremsendelsesskrivelserne fremgår de konkrete begrundelser.

Det er karakteristisk for høringsbrevene, at de fremhæver, at der ikke udøves forvaltningsmyndighed i de pågældende selskaber.<sup>71</sup> Ligeledes fremhæves den konkurrenceudsatte situation, de enkelte virksomheder er i.<sup>72</sup> Der er tillige en beskrivelse af de enkelte virksomheders aktiviteter.<sup>73</sup> Nogen egentlig omsætning anføres dog ikke, men denne er dog offentligt tilgængelig.

## 6. Love om konkrete offentlige virksomheder mv.

En række love, der specifikt regulerer enkelte organisationer, indeholder bestemmelser, der fastslår, at offentlighedsloven (og eventuelt andre love som forvaltningsloven og ombudsmandsloven) finder anvendelse på den pågældende organisation. Det gælder f.eks. § 17 i Energinet.dk-loven og § 19 i DSB-loven.<sup>74</sup> Disse bestemmelser fungerer som *lex specialis* i forhold til offentlighedslovens regler. Således kan disse bestemmelser udvide eller indskrænke offentlighedslovens anvendelsesområde.

Et eksempel herpå findes i Energinet.dk-lovens § 17, der udover at fastslå bl.a. offentlighedslovens anvendelse udvider offentlighedslovens område til også at omfatte Energinet.dk's »helejede datterselskaber«, der for hovedpartens vedkommende

er organiseret som aktieselskaber. Modsat anføres det i § 19 i DSB-loven, at bl.a. offentlighedsloven »gælder for sager om de ansatte i DSB og for den jernbanevirksomhed, der udøves af DSB<sup>75</sup> som led i udførelsen af forhandlet trafik, jf. lov om jernbanevirksomhed m.v. § 8.« Det anføres eksplicit, at bl.a. offentlighedsloven ikke gælder »for den øvrige virksomhed, der udøves af DSB«, det vil sige den ikke-forhandlede trafik.<sup>76</sup> Endvidere fastslås i DSB-lovens § 19, stk. 2, at bl.a. offentlighedsloven »gælder for den jernbanevirksomhed, der udøves af DSB S-tog A/S som led i udførelsen af forhandlet trafik, jf. lov om jernbanevirksomhed m.v. § 8.« Et andet eksempel på indskrænkning i virksomhed omfattet af offentlighedsloven findes i § 86, stk. 1 i lovebekendtgørelse nr. 255 af 20. marts 2014 om radio- og fjernsynsvirksomhed, hvorefter »Sager og dokumenter vedrørende DR's og de regionale TV 2-virksomheders programvirksomhed og forretningsmæssige forhold i tilknytning hertil er undtaget fra lov om offentlighed i forvaltningen«.

I regelsæt, der regulerer specifikke sektorer, findes der også bestemmelser, der fastslår anvendelse af offentlighedsloven. Det er f.eks. tilfældet i § 14, stk. 1 i vandsektorloven,<sup>77</sup> der fastslår, at vandselskaber, der helt eller delvist, direkte eller indirekte er kommunalt ejede, uanset om de er udskilt fra den kommunale forvaltning (firmatiserede), er omfattet af offentlighedsloven. Derimod er de mange private (forbrugerejede) vandforsyningsvirksomheder ikke omfattet af offentlighedsloven. Disse private virksomheder har ikke samme kommercielle natur som f.eks. elproduktions- og -handelsvirksomheder. Alligevel er de ikke underlagt offentlighedsloven.

I forarbejderne til vandsektorloven blev der skønnet at være ca. 2600 vandforsyningsvirksomheder og vandforsyningsselskaber i Danmark, hvoraf kun 75 er kommunale. De kommunale vandforsyningsvirksomheder står dog for 2/3 af den samlede produktion.<sup>78</sup>

## 7. Afsluttende bemærkninger

Den nye offentlighedslov blev fra politisk hold »markedsført« som en udvidelse af offentlighed i forvaltningen (frasen begrænsning i forhold til ministres kalendere) og i offentlige virksomheder. Det er imidlertid tvivlsomt, om det er tilfældet. Den ovenfor anførte gennemgang kan opsummeres således:

- Status quo for energiselskaber, men mange sager om aktindsigt hos rekursmyndighed.
- Status quo for børsnoterede selskaber.
- Status quo for virksomheder og sektorer med egen lovgivning vedrørende offentlighed.
- En formel udvidelse for resten, der måtte ligge i selskabsform, men omfattende anvendelse af undtagelsesbestemmelsen. Så tæt på status quo. Der undtages således konkret over 30 offentligt ejede selskaber, fortrinsvis aktieselskaber med en række datterselskaber samt et ukendt antal innovative iværksættere fra den nye regel om, at offentlighedsloven gælder for virksomheder med en offentlig ejerandel på over 75 pct.

Det må endvidere bemærkes, at det primært er bestemmelserne om aktindsigt og notatpligten,<sup>79</sup> som offentlighedslovens udvidede gyldighedsområde udstrækker til

visse privatretlige virksomheder. Krav om bl.a. datasammentræk, journaliserings- og postlistepligt pålægges kun de organer, der er omfattet af hovedbestemmelsen i lovens § 2.

Endvidere er det på forsyningsområdet stadig den mangel på konsekvens, at primært energiselskaber omfattes, og det skønt mange er konkurrenceudsatte, mens mange f.eks. vandforsyningsselskaber ikke tilsvarende omfattes af offentlighedsloven. Særligt hvor der foreligger konkurrenceudsat virksomhed (f.eks. elproduktion) kan det virke ulogisk, at disse virksomheder stadig er underlagt offentlighed.

## Litteraturliste

- Ahsan, M. (2014) *Offentlighedsloven med kommentarer*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bønsing, S. (2013) *Almindelig forvaltningsret*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Garde, J., J.A. Jensen, O.F. Jensen, H.B. Madsen og K. Revsbech (2009) *Forvaltningsret. Almindelige emner*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Gram Mortensen, B.O. (2004) *Elforsyningsloven med kommentarer*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Finansministeriet (2014) *Statens selskaber 2014*.
- Gram Mortensen, B.O. og H.M.B.Aa. Jensen (2013) *Konkurrenceudsættelse og firmatisering*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Nielsen, K.K. & M.N. Jakobsen (2013) »Den nye offentlighedslov – og følgelovgivningen.«, *Juristen* 5:232-250.
- Offentlighedskommissionen nedsat den 16. maj 2002 af den danske regering (2009) *Betænkning nr. 1510 om offentlighedsloven*.
- Revsbech, K. (2008) *Aktuel dansk forvaltningsret – karakteristiske træk og udviklingstendenser*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Revsbech, K., C.A. Nørgaard og J. Garde (2014) *Forvaltningsret – Sagsbehandling*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Thrane, T.A. (2012) *Aktindsigt i virksomheders drifts- eller forretningsforhold i nyere administrativ rekurspraksis på erhvervsområdet* i Ugeskrift for Retsvæsen 2012B.181.
- Betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision afgivet af det af Justitsministeriet den 27. februar 1973 nedsatte udvalg.

## Noter

1. Lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen.
2. Lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen.
3. Lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen. Partsoffentlighed var dog allerede reguleret ved lov nr. 141 af 13. maj 1964.
4. Offentlighedskommissionen nedsat den 16. maj 2002 af den danske regering. Kommissionen afgav *Betænkning nr. 1510 om offentlighedsloven* i 2009. Om historikken bag offentlighedsloven, se betænkningen, side 31 ff.



5. Lovforslag L90, som fremsat den 8. december 2010 (inklusive følgelovene L91 og L92 af samme dato).
6. Politisk aftale af 3. oktober 2013 mellem regeringen, Venstre og Konservative om en ny offentlighedslov.
7. Lovforslag L144 om offentlighed i forvaltningen, som fremsat den 7. februar 2013 samt følgelovforslagene L145 og L146 af samme dato (samlet betegnet som offentlighedspakken).
8. Det ses også, at andre regelsæt om f.eks. ombudsmandskontrol udstrækkes til at gælde andet end egentlige myndigheder. Om firmatisering i Danmark, se Mortensen og Jensen (2013).
9. Lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006 om aktindsigt i miljøoplysninger.
10. Bekendtgørelse nr. 1202 af 14. november 2014 af sundhedsloven.
11. Lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger med senere ændringer.
12. Henholdsvis Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4 af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF, (EF-Tidende 2003 nr. L 41, side 26) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EF-Tidende 1995 L 281, side 31 ff.).
13. For en mere generel beskrivelse af den nye offentlighedslov, se Nielsen og Jakobsen (2013:232-250); Ahsan (2014); Revsbech, Nørgaard og Garde (2014: 237-273); Bønsing (2013: 111-113 og 212-241).
14. Om hovedreglen i offentlighedslovens § 7, se Ahsan (2014: 160 ff.).
15. Ahsan (2014: 61).
16. Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 af forvaltningsloven.
17. Lovbekendtgørelse nr. 700 af 18. juni 2013 af konkurrenceloven.
18. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EF-Tidende 1995 L 281, side 31 ff.).
19. Se f.eks. bekendtgørelse nr. 1586 af 19. december 2013 om betaling for udlevering af dokumenter mv. efter lov om offentlighed i forvaltningen.
20. Forvaltningslovens regler skal ikke gøres til genstand for behandling i dette kapitel. Forvaltningslovens regler om partsrettigheder suppleres af offentlighedslovens regler i § 8 om egenaces, der i modsætning til forvaltningslovens regler også gælder ved andet end afgørelsessager.
21. Se generelt om virksomhed omfattet af offentlighedsloven i Offentlighedskommissionen (2009, bind I, afsnit 2.11, side 281 ff.) og Ahsan (2014: 117 ff.).
22. De selvstændige offentlige virksomheder drives på aktieselskabslignende vilkår og er underlagt bl.a. årsregnskabslovens regler for aktieselskaber. De er selvstændige retssubjekter med egen bestyrelse og en selvstændig formue. Samtidig er de dog i et vist omfang underlagt offentlighedsloven, ombudsmandsloven og forvaltningsloven. Se Gram Mortensen et al (2013: 106 f.).
23. En transmissionssystemoperatør (TSO) er ansvarlig for opretholdelse af det overordnede net til forsyning med elektricitet og naturgas.
24. Yderligere er fire virksomheder at regne for selvstændige offentlige virksomheder: DanPilot, Eksport Kredit Fonden, Naviar og Vækstfonden. Se Finansministeriet (2014: 8).
25. Som et kuriosum kan oplyses, at § 17 i lovbekendtgørelse nr. 1097 af 8. november 2011 om Energinet.dk (Energinet.dk-loven) eksplicit anfører, at offentlighedsloven gælder for Energinet.dk. Det samme ville være tilfældet uden den bestemmelse. Bestemmelsen udvider dog offentlighedslovens anvendelsesområde til også at omfatte helejede datterselskaber, jf. nedenfor under afsnit 6.
26. Se generelt om forvaltningsmyndigheder omfattet af offentlighedsloven i Revsbech et al (2014: 242); Ahsan (2014: 113 ff.).
27. For en gennemgang heraf, se Ahsan (2014: 127-135 og 147-154).

28. Vattenfall A/S er en del af Vattenfall-koncernen, der er 100 % ejet af den svenske stat og er en af de største europæiske el- og fjernvarmeselskaber med en nettoomsætning i 2013 på 171,7 mia. SEK.
29. Om anvendelse af bestemmelsen, se Ahsan (2014: 136-139).
30. Betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision afgivet af det af Justitsministeriet den 27. februar 1973 nedsatte udvalg.
31. Se herom i Offentlighedskommissionen (2009, bind I, afsnit 3, side 284).
32. For elforsyningsvirksomhed kan grænsen på 500 volt synes underlig. Denne grænseværdi finder ikke længere anvendelse i elforsyningsloven. Ligeledes kan det være vanskeligt udefra at konstatere, om mindre elnetvirksomheder udelukkende distribuerer på spændingsniveauer under 500 V (primært til husholdninger) eller også på højere spændingsniveau (primært til større virksomheder).
33. Ombudsmandens udtalelse af 12. juli 2011 vedrørende Energi Midt, FOB 2011-5-2.
34. Lovforslag L 234, lov om elforsyning som fremsat den 29. april 1999. Senere lov nr. 375 af 2. juni 1999.
35. Se Gram Mortensen (2004: 59 f.).
36. Se hertil Offentlighedskommissionen (2009: bind 1, side 313 ff.). Det er dog et spørgsmål, i hvilket omfang det nu også er tilfældet på vandforsyningsområdet, jf. bemærkningerne nedenfor under afsnit 6.
37. I Energitilsynets afgørelse af 5. marts 2013 vedrørende aktindsigt i oplysninger vedrørende Haderslev Kraftvarmeværk, sagsnr. 12/13944.
38. Energiklagenævnets afgørelse af 6. februar 2014 vedrørende aktindsigt i oplysninger fra E.ON Produktion Danmark A/S, j.nr. 1031-13-2-13.
39. Energiklagenævnets afgørelse af 20. december 2010 vedrørende delvis afslag på aktindsigt i materiale vedrørende metodegodkendelse af Energinet.dk's nødkoncept 2007, 2008 og 2009, j.nr. 1031-10-2-5.
40. Energiklagenævnets afgørelse af 26. oktober 2011 vedrørende Maersk Energy Marketing A/S' ønske om aktindsigt i klagen fra DONG Naturgas A/S over Energitilsynets tilkendegivelse af 20. juni 2011 om tariffer og adgangsvilkår til det danske opstrømssystem i Nordsøen, j.nr. 1034-11-1-5.
41. Se hertil kapitel 20 i lovebekendtgørelse nr. 322 af 11. april 2011 om aktie- og anpartsselskaber (selskabsloven) og kapitel 20 i bekendtgørelse nr. 1253 af 1. november 2013 af årsregnskabsloven.
42. På el- og vandforsyningsområdet er denne udvikling begrundet i lovgivningsmæssige firmatiseringskrav. Se elforsyningslovens § 4 og vandsektorlovens § 15.
43. Af 20 aktieselskaber (inkl. svenske AB), som den danske stat ejer andele i, har staten mere end 75 pct. ejerandel i otte selskaber. Se senest Finansministeriet (2014: 8).
44. Se hertil Offentlighedskommissionen (2009: bind I, side 305 ff.).
45. Lovebekendtgørelse nr. 831 af 12. juni 2014 om værdipapirhandel m.v.
46. Se hertil Offentlighedskommissionen (2009: bind I, side 307) og Ahsan (2014: 144).
47. Offentlighedskommissionen (2009: bind I, side 307).
48. Hensynet bag offentlighed i forvaltningen skal således afbalanceres mod andre hensyn. Se om dette skisma i bl.a. Revsbech (2008: 55 ff.).
49. Bekendtgørelse nr. 565 af 2. juni 2014 om tilladelse til etablering og ændring af elproduktionsanlæg.
50. Energistyrelsens afgørelse af 12. december 2014, journalnr. 2010/2031-0008.
51. Bemærk ligeledes, at offentlighedslovens § 36, stk. 2, som udgangspunkt fastlægger en frist på syv arbejdsdage for behandling af en aktindsigtsanmodning. En sådan frist indebærer også et vist beredskab hos en forsyningsvirksomhed.

52. Om praksis for aktindsigt i drifts- og forretningsforhold, se Thrane (2012:181 ff.) hvor der gøres opmærksom på en tilsyneladende mangel på indre og ydre sammenhæng i kriterierne i den eksisterende administrative rekurspraksis.
53. Bestemmelsen i forvaltningsloven suppleres af straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f, som forvaltningslovens § 27 også henviser til.
54. Se hertil Revsbech et al (2014: 242). Hertil kommer, at forvaltningsloven er begrænset til afgørelsessager, mens offentlighedsloven også medtager faktisk forvaltningsvirksomhed.
55. Se om afgrænsningen af forvaltningslovens anvendelsesområde i Revsbech et al (2014: 19-21). Der er dog efter forvaltningslovens § 1, stk. 3 mulighed for, at ressortministeren efter forhandling med justitsministeren kan bestemme, at forvaltningsloven skal gælde for selskaber m.v., »hvis udgifterne ved deres virksomhed overvejende dækkes af statslige, regionale eller kommunale midler, eller i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på det offentlige vegne.«
56. Se Ahsan (2014: 619), der henviser til en udtalelse fra Folketingets Ombudsmand i FOB 2001.598.
57. Ahsan (2014: 620).
58. Hvis ansøgeren åbenbart mangler modenhed og evnen til at handle fornuftmæssigt, kan der eventuelt gives afslag. Dette er mest relevant i forhold til personer under 12 år. Se Ahsan (2014: 162 ff.).
59. Om form-, legitimations- og begrundelseskrav, se Ahsan (2014: 164 ff.).
60. Der findes lande, hvis offentlighedslov indeholder sådanne bestemmelser, men det synes ikke at være normen. Se Offentlighedskommissionen (2009, bind 1, side 2010). Justitsministeriet udtalte i forbindelse med behandlingen af forslaget til den nuværende offentlighedslov, at det ikke fandt behov for særlige sanktionsbestemmelser. Se Ahsan (2014: 626).
61. Se om det offentligretlige erstatningsansvar i dansk ret i Garde et al (2009: 535 ff.).
62. For statslige virksomheder drejer det sig om den minister, der på statens vegne administrerer det pågældende selskab. For selskaber ejet af regioner og kommuner, er den minister, der har den pågældende sektor som ressort, kompetent.
63. Lovforslag L144 om offentlighed i forvaltningen, som fremsat den 7. februar 2013.
64. Bekendtgørelse nr. 1578 af 17. december 2013 om undtagelse af selskaber fra lov om offentlighed i forvaltningen og bekendtgørelse nr. 557 af 26. maj 2014 om undtagelse af selskaber fra lov om offentlighed i forvaltningen som ændret ved bekendtgørelse nr. 1407 af 16. december 2014 om ændring af bekendtgørelse om undtagelse af selskaber fra lov om offentlighed i forvaltningen.
65. Bekendtgørelse nr. 1579 af 17. december 2013 om undtagelse af selskaber fra lov om offentlighed i forvaltningen.
66. Bekendtgørelse nr. 1585 af 19. december 2013 om undtagelse af selskaber fra lov om offentlighed i forvaltningen.
67. Bekendtgørelse nr. 191 af 27. februar 2014 om undtagelse af selskaber fra lov om offentlighed i forvaltningen.
68. Bekendtgørelse nr. 492 af 20. maj 2014 om undtagelse af visse selskaber på Uddannelses- og Forskningsministeriets område fra lov om offentlighed i forvaltningen. Denne erstatter den tidligere bekendtgørelse nr. 1566 af 16. december 2013 om undtagelse af visse selskaber på Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelsers område fra lov om offentlighed i forvaltningen. Se endvidere bekendtgørelse nr. 493 af 20. maj 2014 om undtagelse af godkendte innovationsmiljøer på Uddannelses- og Forskningsministeriets område fra lov om offentlighed i forvaltningen. Denne bekendtgørelse erstatter den tidligere bekendtgørelse nr. 1567 af 16. december 2013 om undtagelse af godkendte innovationsmiljøer på Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelsers område fra lov om offentlighed i forvaltningen.

69. Bekendtgørelsen er udstedt i medfør af lovbekendtgørelse nr. 366 af 10. april om teknologi og innovation.
70. Se § 2 i bekendtgørelse nr. 492 af 20. maj 2014 om undtagelse af visse selskaber på Uddannelses- og Forskningsministeriets område fra lov om offentlighed i forvaltningen.
71. Høringsbrevene til bekendtgørelserne 1578/2013, 1579/2013, 1584/2013, 1585/2013, 492/2014, 557/2014, 1407/2014.
72. Høringsbrevene til bekendtgørelserne 1578/2013, 1579/2013, 1584/2013, 1585/2013, 492/2014, 557/2014, 1407/2014.
73. Høringsbrevene til bekendtgørelserne 1578/2013, 1579/2013, 1584/2013, 557/2014, 1407/2014.
74. Lovbekendtgørelse nr. 1184 af 12. oktober 2010 om den selvstændige offentlige virksomhed DSB og om DSB S-tog A/S.
75. DSB (Danske Statsbaner) er en såkaldt selvstændig offentlig virksomhed.
76. Med forhandlet trafik menes den form for trafik, der gennemføres som en form for offentlig service efter forhandling med transportministeren efter § 8 i lov nr. 1249 af 11. november 2010 om jernbane.
77. Lov nr. 469 af 12. juni 2009 om vandsektorens organisering og økonomiske forhold.
78. Lovforslag nr. 150/2008 til Lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold, som fremsat den 26. februar 2009 af miljøministeren, de generelle bemærkninger, afsnit 1.3.
79. Notatpligten er ikke behandlet i denne artikel. Der henvises til Revsbech et al (2014: 247 ff.) og Ahsan (2014: 246 ff.).